

بررسی مولفه‌های کارآمد و توسعه‌ای جهت ایجاد درآمدهای مستمر و با دوام شهرداری‌ها در حوزه استحفاظی و خدماتی جهت تاب‌آوری و بقاء سازمانی قاسم نجف پور

دانشجوی مقطع دکتری جغرافیای برنامه‌ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر

فاطمه ادیبی سعدی نژاد^۱

عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلام شهر

آزاده اربابی سبزواری

عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلام شهر

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۰۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۰۵

چکیده

مقاله حاضر با هدف بررسی مؤلفه‌های کارآمد و توسعه‌ای جهت ایجاد درآمدهای مستمر و با دوام شهرداری‌ها در حوزه استحفاظی و خدماتی جهت تاب‌آوری و بقاء سازمانی می‌باشد که اهمیت تحقیق بر این است که یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های مدیران شهری، دستیابی به توسعه پایدار شهری است و با توجه به رشد قابل توجه شهرنشینی، تقاضا برای کالاها و خدمات در شهرها از افزایش قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده و در این راستا تأمین نیازهای شهروندان خود مستلزم وجود منابع مالی کافی است. اما نکته حائز اهمیت در بحث تأمین و ایجاد منابع مالی شهرداری‌ها، پایداری منابع درآمدی است به طوری که این درآمدها باید علاوه برداشتن قابلیت اتکاء و استمرارپذیری، تهدیدی برای توسعه پایدار شهری نیز نباشد. روش تحقیق توصیفی و کیفی می‌باشد که بر اساس منابع علمی و پژوهشی و منابع در دسترس شهرداری‌ها تهیه و تدوین گردیده است و نتایج حاصله نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در حوزه خدماتی که امکان دریافت عوارض و درآمد حاصل از خدمات را دارند دارای درآمدی مستمر هستند اما در حوزه استحفاظی بیشتر مشمول هزینه هستند.

کلیدواژه‌گان: درآمد مستمر، شهرداری‌ها، تاب‌آوری، حوزه استحفاظی، حوزه خدماتی.

مقدمه

کسب درآمد شهرداری‌ها از اموری است که تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان در حوزه خدماتی و استحفاظی دارد. اگر شهرداری‌ها نتوانند درآمد کافی و پایدار به دست آورند نخواهند توانست تاسیسات ضروری در شهر را ایجاد و اداره کنند هر چند که منابع مالی شهرداری‌ها به صورت مختلف قابل حصول است اما همه آنها از خصوصیات درآمدهای مستمر برخوردار نیستند. پایداری در درآمدها مستلزم آن است که اولاً این درآمدها از استمرار نسبی برخوردار باشند و ثانياً حصول این درآمدها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید قرار ندهد. با توجه به رکود شدید مسکن در کشور در سال‌های اخیر و مشکلات عدیده شهرداری‌ها به دلیل کاهش محسوس درآمدها و تغییر سیاست‌ها از ایجاد تاسیسات شهری به نگهداشت تاسیسات موجود دستیابی به روش‌های جدید تأمین منابع درآمدی پایدار و مطمئن و بدون تبعات ناگوار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نقش بسیار موثری در رضایت جامعه شهری و در نهایت مدیریت مطلوب شهرها خواهد داشت. این مقاله برای اداره مطلوب امور شهرها به ارائه راه کارهای جدید تأمین منابع مستمر برای شهرداری‌ها با توجه به حوزه خدماتی و حوزه استحفاظی آنها پرداخته است. شهرداری‌ها به عنوان بالاترین مقام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در شهرها شناخته شده‌اند که این نهاد که وظیفه خدمات‌رسانی به شهروندان را دارد جهت ایجاد محیط قابل قبول برای شهروندان دارای هزینه‌هایی جهت اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های خود می‌باشد که به نام درآمد شهرداری‌ها شناخته می‌شود و این درآمدها گاه به صورت مستقیم و گاه در شرایطی غیر مستقیم می‌باشند که بررسی و واکاوی این درآمدها می‌تواند راهگشا و یاری‌رسان مسئولان جهت برنامه‌ریزی بهتر در شهرها باشد و بدین منظور در پژوهش حاضر به بررسی درآمد پایدار شهرداری‌ها با رویکرد توسعه‌ای در شهرهای ایران پرداخته شد.

لذا مهم‌ترین محدودیت برای حل مسائل روزافزون شهری و ناکارآمدی خدمات‌رسانی به‌ویژه در شهرهای ملل در حال توسعه از جمله ایران کمبود یا فقدان منابع مالی است که در نهایت به عدم موفقیت چشم‌اندازهای پیش‌بینی شده شهری و نارضایتی شهروندان منتهی می‌شود تکیه بر منابع درآمدی ناپایدار و شیوه‌های نامناسب درآمدزایی ضرورت تدوین و دستیابی به راهبردها و راهکارهای تأمین منابع مالی درخور کافی و پایدار برای شهرداری‌ها را دوچندان کرده است به این معنا که منابع درآمدی شهرداری‌ها باید علاوه بر داشتن قابلیت اتکا و استمرار پذیری کفایت لازم در رابطه با نیازهای مالی روزافزون شهرها در تأمین و تدارک خدمات شهری و نیز رفع کمبودهای حاضر داشته باشد و بعلاوه منبع و شیوه‌های تدارک آن تهدیدی برای توسعه شهری نیز نباشد این امر مستلزم آشنایی با اصول و مبانی درآمدزایی پایدار منابع درآمدی شهرداری‌ها و ارائه راهکارهایی برای افزایش درآمد و درآمدزایی پایدار است.

مسئله وقتی خاص می‌شود که هر شهرداری در محدوده خدماتی و محدوده استحفاظی خود می‌تواند عوارض دریافت نموده یا مشمول عوارض متمرکز گردد بنابراین شهرهایی که درآمد کافی نداشته باشند به از دست دادن خودمختاری و وابستگی به بودجه ملی گرایش پیدا می‌کنند و این امر موجبات دخالت دولت در امور متولیان شهری (شهرداری‌ها و شوراهای) را فراهم می‌آورد. علاوه بر این شهرداری‌ها برای انجام بهتر وظایف واگذار شده به آنها و با در نظر گرفتن این واقعیت که خدمات ارائه شده توسط آنها مستقیماً در ارتباط با مردم اند و این امر نیز موجبات حساسیت بیشتر مردم را فراهم می‌آورد، نیازمند منابع درآمدی پایدارند. این منابع از دوجنبه قانونی بودن و پایدار بودن حائز اهمیت فراوانند. در این راستا، با توجه به اینکه یکی از سر فصلهای مهم منابع درآمدی شهرداری‌ها،

عوارض است؛ که در راستای حدود اختیارات شوراها و شهرداری‌ها در محدوده حوزه خدماتی و استحفاظی در وضع عوارض جدید برای تامین مالی و قانونی بودن عوارض دریافتی توسط شهرداری‌ها است. با توجه به وظایف شهرداری‌ها که در ماده ۵۵ قانون شهرداری به تفصیل آمده است باید گفت وجوهی که شهرداری‌ها دریافت می‌کنند برای تامین مالی خدماتی است که قانون بر عهده آن‌ها واگذار کرده است. در عین حال جهات مشترکی بین مالیات و عوارض وجود دارد که مهم‌ترین آن‌ها، مبنای عوارض و مالیات است. به‌طور کلی برای هرگونه مالیات و عوارض دو مبنای عمده وجود دارد: یکی دارایی و دیگری درآمد افراد و مؤسسات و هریک از این دو مبنا ممکن است به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم ماخذ مالیات و عوارض قرار گیرد. نکته حائز اهمیت در بحث عوارض، تفاوت آن با مالیات می‌باشد، بدین صورت که مالیات عبارت است از سهمی که افراد باید طبق قانون از درآمد یا دارایی خود برای تامین هزینه‌های عمومی به خزانه دولت بپردازند و حال آنکه عوارض عبارت از وجوهی است که از طرف دولت یا شهرداری برای انجام خدمات معینی طبق مقررات قانونی از اشخاص ذینفع وصول می‌گردد؛ به عبارت دیگر مالیاتی که اشخاص به دولت می‌پردازند به هیچ وجه ارتباطی یا استفاده ای که از دستگاه دولت می‌برند ندارد، اما عوارض برخلاف مالیات مشروط به انجام خدماتی است که عوارض برای آن‌ها وضع شده است. (مهندسان مشاور هامونپاد، ۱۳۸۸)

لذا اداره مطلوب شهرها و ارائه خدمات مناسب و کنترل و هدایت پروژه‌های عمرانی، علاوه بر اعمال مدیریت صحیح، مستلزم اعتبارات و درآمدهای کافی و هزینه صحیح آن می‌باشد عوارض از مهم ترین منابع بهینه شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته جهان است که بابت اداره شهر از درآمدها، اموال، دارایی و مصرف اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می‌گردد و صرف خدمات شهری می‌شود. شهرداری‌ها عمده هزینه‌های ارائه خدمات خود را از محل دریافت عوارض مختلف از شهروندان تامین می‌نمایند، در این راستا شهرداری‌ها به دنبال ایجاد منابع درآمدی مستمر هستند. اهمیت عوارض شهری تا بدان حد است که امروزه به عنوان یکی از درآمدهای شهرداری‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد که نقش محوری در جهت بالا بردن کیفیت زندگی در محیط‌های شهری و ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کند از آنجا که بسیاری از مشکلات شهرهای کشور ریشه در نظام مدیریت درآمد و هزینه آنها دارد پیش بینی میزان درآمد حاصل از عوارض پرداختی به شهرداری‌ها است که میزان عوارض دریافتی توسط شهرداری‌ها روند آن را در بردارد.

بنابراین با نگاهی گذرا به مجموعه قوانین و مقررات مالی و درآمدی شهرداری‌ها در حوزه استحفاظی و خدماتی، به وضوح مشاهده می‌شود که این قوانین دستخوش تغییر و تحولات موردی متعددی بوده‌اند، اما متأسفانه اقدام قابل توجهی در زمینه آسیب شناسی و بازنگری جامع در مفاد قوانین با توجه به نیازها و شرایط زمانه صورت نپذیرفته است. در این راستا باید اذعان نمود که قوانین مرجع وضع شده در امور مربوط به مالیه شهرداری‌ها از جمله آئین نامه مالی شهرداری‌ها، قانون لغو عوارض دروازه‌ای و یا قانون نوسازی و عمران شهری، از انسجام و جامعیت بیشتری نسبت به قوانین و مقررات بعدی برخوردار بوده‌اند که این امر از یکسو نشان‌دهنده شناسایی دقیق نیازها در هنگام بررسی و وضع قوانین یاد شده بوده و از سوی دیگر گویای عدم جامع نگری در وضع اصلاحیه‌ها یا احکام جدید طی سنوات مابعد می‌باشد و مقاله حاضر به مطالعه مؤلفه های کارآمد و توسعه ای جهت ایجاد درآمدهای

مستمر و با دوام شهرداری‌ها در حوزه استحفاظی و خدماتی جهت تاب‌آوری و بقاء سازمانی در شهرداری‌های مستقر کشور دارد که با عنایت به عدم پاسخگویی غالب قوانین مزبور به نیازهای نوین و ابهامات مطروحه در زمینه امور مالی و درآمدی شهرداری‌ها، تلاش‌هایی طی دو دهه اخیر در جهت به روز کردن مقررات مدیریت منابع درآمدی شهرداری‌ها انجام پذیرفته است که به صورت خاص می‌توان به عوارض تصویبی ریاست جمهوری موضوع قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و یا قانون موسوم به تجمیع عوارض اشاره داشت که هر یک در شرایط خاص خود تا حد زیادی راهگشا بوده و در تعیین جایگاه روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و مؤدیان سهم بسزایی داشته‌اند؛ بالاخص که طی سال‌های اخیر شهرداری از یک نهاد صرفاً خدماتی به سازمانی مسئول در امر سیاستگذاری توسعه شهری بدل شده و نقش مهمی در تنظیم جریان‌های مالی و نیز بازار مسکن ایفا می‌کند منابع مالی محلی، مهمترین عامل در خودگردانی سازمانهای محلی است که میتواند هدفهای حیاتی مذکور را محقق سازد. امر باید به خوبی و به طور کامل تامین شود در این راستا عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری از اساسی ترین منابع جهت تامین درآمدهای پایدار شهرداری به عنوان یک نهاد محلی هستند.

با توجه به اینکه یکی از منابع درآمدی شهرداری‌ها درایران دریافت عوارض شهری است و از آن جایی که بیشترین مقدار این عوارض دریافتی مربوط به بخش ساخت و ساز و نوسازی شهری است بنابراین بر میزان دریافت این عوارض شهری میتواند عوامل مختلفی دخیل باشند. با توجه به این موضوع شناسایی این عوامل کاری بس دشوار است اما تعیین این عوامل تاثیر گذار ما را برای رسیدن به یک پیش بینی نزدیک به واقعیت کمک می‌کند. (Akhundi, A., 2011)

منتظری و خدایی ۱۳۹۶ در مقاله ای به بررسی نقش تأمین منابع مالی پایدار در بهبود منابع درآمدی مدیریت شهری پرداخته اند. بدین منظور ابتدا به بررسی منابع درآمدی شهرداریهای کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه و مقایسه آنها با شهرداریهای کشورمان پرداخته اند

مهدوی و همکاران ۱۳۹۵ در تحقیقی دو چالش عمده سیستم تأمین درآمد شهرداری تهران از ناپایدار و ناسالم بودن این نظام و عدم توفیق شهرداری در دستیابی به بازارهای مالی و پولی برای تأمین هزینه های سنگین احداث زیرساخت های شهری را بررسی نموده اند

در پژوهشی که توسط عمو زاد مهدی رجبی و همکاران ۱۳۹۵ انجام شده و شواهد حاکی از این است که در ایران، اتکای بیش از حد شهرداری‌های کشور به درآمد ناشی از بخش مسکن، علاوه بر تأثیر در افزایش قیمت مسکن، شهرداری را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات و بحران های مالی قطعی مواجه ساخته است

شرزهای و ماجد ۱۳۹۲ در پژوهشی به بررسی تأمین مالی پایدار شهر؛ چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری پرداخته اند. نتایج تحلیل حاکی از آن است که بخش عمده‌های از درآمدهای حاصله توسط شهرداریهای کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن هم خوانی ندارند و از منابع ناپایدار کسب می‌شوند

ولیعانی و طباطبایی ۱۳۹۲ نیز در پژوهشی به بررسی عوامل مؤثر بر افزایش تمایل شهروندان به پرداخت عوارض شهرداری مبادرت نموده اند. به اعتقاد آنها پرداختن و یا نپرداختن عوارض متأثر از یک رفتار و یک کنش اجتماعی است و از شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، قانونی و محیطی تاثیر می‌پذیرد

مهربانی ۱۳۹۰ در پژوهشی ضمن معرفی ابزارهای تأمین مالی به بررسی پیشنهادها و الزامات برای موفقیت این ابزارها در جهت تأمین مالی پروژه های شهرداری پرداخته و چنین نتیجه گیری کرده که اساسی ترین راهکار شهرداری برای برون رفت از تنگنای مالی، دستیابی به بازار مالی کارآمد و پویا و حاکمیت شرکتی است.

یا نا شوکرا^۱ ۲۰۱۹ در تحقیقی به مطالعه استقلال مالی شهرداریها پرداخته است که حاکی از نیاز شهرداریها به خود ایستایی و درآمد های مستمر می باشد.

التج و بهتیچ ۲۰۱۸ در تحقیقی به بررسی عوارض و مالیات و نقش و تأثیر گذاری هر کدام در مسائل مالی شهرداریها پرداخته است.

میلن کوچکی و ریستوسکا ۲۰۱۷ فرصتهای مالی برای دولت های محلی را مورد مطالعه قرار داده و طی آن نقش آنها را در تقویت درآمدهای پایدار بررسی نموده اند.

وال ۲۰۱۶ به بررسی درآمد های نو و جدید از جمله گردشگری و بوم گردی و... پرداخته و اتخاذ شیوه هایی برای افزایش درآمدهای مستمر در حوزه خدماتی شهرداریها را الزامی دانسته است.

زامفیر و کوربوس ۲۰۱۵ به مطالعه توسعه پایدار شهری و لزوم برنامه ریزی و مدیریت مالی در جهت تاب آوری و دوام فعالیت های شهرداری پرداخته اند. روش تحقیق از روش توصیفی، تحلیلی و مقایسه ای می باشد که با استفاده از روش مطالعه کتابخانه ای، تحلیل ساختار درآمدی در حوزه خدماتی و حوزه استحفاظی شهرداریها مورد مطالعه قرار گرفت و برای جمع آوری اطلاعات از روش های زیر استفاده شد:

- مطالعات کتابخانه ای: جهت گردآوری اطلاعات در زمینه میانی نظری و ادبیات تحقیق موضوع از مقالات و کتاب های مورد نیاز استفاده گردید.

روش تحقیق توصیفی- تحلیلی بوده و ابزار گردآوری اطلاعات مطالعات کتابخانه ای و بررسی اسناد و مدارک است. بر اساس نتایج تحقیق، موادی از قانون شهرداریها و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و قانون موسوم به تجمیع عوارض، وضع و اخذ عوارض جدید را بر عهده شوراها و شهرداریها گذاشته است. علاوه بر این، قانون اساسی نیز با تأکید بر اینکه شوراها یکی از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور هستند بر این امر صحنه گذاشته است.

رویکرد نظری و مفهومی

درآمد مستمر و پایدار

یکی از مهم ترین مسایل شهرداریها چگونگی و نحوه ی تأمین منابع مالی به منظور ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان است. منابع اصلی تأمین مالی عبارتند از وجوه حاصله از عوارض، درآمدهای ناشی از فروش خدمات، استقراض و کمک های دولت. براساس قوانین و مقررات هر کشور هر کدام از منابع چهارگانه ی فوق می تواند تقسیمات متعددی را شامل گردد و یا کسب هر کدام از درآمدهای مزبور و ارقام زیر مجموعه ی آنها بر حسب شرایط خاص و با ضوابط قانونی معینی حاصل می شوند. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را بدست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در

¹ Uana shukra

اولویت قرار دارند. در تقسیم بندی جدید درآمدی شهرداری‌های کشور ۷ قلم اساسی و بالغ بر ۱۰۰ قلم زیر مجموعه درآمدی وجود دارد که برخی از آنها درآمدهای پایدار و برخی ناپایدارندبراین اساس تعریف درآمد پایدار، عبارتست از: حداکثر درآمد قابل دسترس در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان سطح درآمد در دوره آینده با فرض محدودیت های منابع، نیروی کار، سرمایه های تولیدی توسط بشر و سرمایه های طبیعی؛ بنابراین درآمد ارتباط مستقیمی به سطح تولید دارد که به انسان و همچنین به سرمایه های طبیعی نیز وابسته است (پورشهایی و همکاران، ۱۳۹۴).

حوزه خدماتی و استحفاظی شهرداری‌ها

محدوده ای است که بر اساس قانون تقسیمات کشوری به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور، تعیین شده و بعد از تصویب به شهرداری ابلاغ می گردد. استفاده از اصطلاح محدوده قانونی در طرح های جامع می باشد و در شهرداری به نام محدوده خدماتی خوانده می شود.

- محدوده خدماتی: منطبق بر محدوده قانونی می باشد. در این محدوده شهرداری منطقه به انجام خدمات شهری و کنترل ساخت و سازها می باشد. در این محدوده عوارض نوسازی اخذ می گردد. این محدوده بر اساس نیازهای آتی شهر در یک دوره ۲۵ ساله تعیین می گردد، در تعیین آن دو مسئله مورد نظر قرار می گیرد: محدوده استحفاظی اصطلاحی است که در وزارت راه و شهرسازی مرسوم بوده و حریم شهر، در وزارت کشور و قانون شهرداری‌ها مصطلح بوده است. این دو بر هم منطبق می باشند: این محدوده بزرگ تر و دربرگیرنده محدوده قانونی شهر می باشد که هر گونه عملیات عمرانی در آن بایستی به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری برسد. در تهران، نحوه استفاده از این اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهر به عهده کمیسیون نظارت بر گسترش شهر تهران است و در محدوده استحفاظی جهت شهرک سازی و یا تفکیک، کمیسیون ماده ۱۳ زمین شهری تصمیم گیری می نماید. رئیس این کمیسیون معاونت عمرانی استانداری می باشد. (عابدین درکوش، ۱۳۸۹)

-حوزه شهری

به کلیه نقاطی که در داخل و یا خارج از محدوده قانونی شهر قرار داشته و از حدود ثبتی و عرفی واحدی تبعیت نماید. حوزه شهری، ممکن است بزرگ تر یا کوچک تر از محدوده حریم شهر باشد که اخیراً محدوده های شهری، تنها محدود به ۲ محدوده شده است: ۱- محدوده شهر ۲-محدوده حریم شهری باشد (منتظری و خدایی، ۱۳۹۶)

تاب‌آوری و دوام شهری

تاب‌آوری این روزها به دغدغه مهمی برای شهرها تبدیل شده است؛ به طوری که توجه و پرداختن به آن در شهرهای خصوصاً بلاخیز حائز اهمیت است. با وجود اهمیت این موضوع؛ اما مدیریت شهری در پرداختن به آن ضعیف بوده و بعضاً در هنگام وقوع حوادث شهرها خسارات بیشتری را متحمل می کنند. در دورانی از شهرسازی به سر می بریم که اکولوژی کره زمین به طور فزاینده ای تحت تأثیر فعالیت های انسانی قرار گرفته است. با توسعه شهرنشینی، شهرها به مراکز توجه تبدیل شده اند و تقاضا برای منابع طبیعی و توجه به تأثیرات محیطی جهانی آن ها افزایش یافته است. فعالیت های شهرسازی و برنامه ریزی شهری موجب افزایش فشار بر طبیعت و تضعیف تاب‌آوری آن شده است که اغلب پیامدهای مخربی برای شهرها و ساکنان آن در پی داشته است. با توجه به مواردی مثل طوفان ها و سیل های

اخیر در نقاط مختلف جهان، گرم تر شدن، آلودگی هوا و همچنین افزایش هزینه های انرژی، کاهش ذخیره آب و مواد غذایی نیاز فوری به فعالیت و اقدام تأثیرگذار ضرورت یافته است. به همین دلیل، بسیاری از شهرها اقداماتی در زمینه احیای طبیعت انجام داده اند و از فعالیت های پایدار حمایت کرده اند. در واقع، در دو سه دهه اخیر، فرصت مناسبی برای توسعه پایدار جهانی ایجاد شده است. در این میان، تاب‌آوری و پایداری اهداف اصلی شهرهای آینده خواهند بود. عواقب جبران ناپذیر حوادث طبیعی و آسیب های اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی شهرهای معاصر موجب شده تا مفاهیم پایداری و تاب‌آوری تا حد زیادی به هم مرتبط شوند. (منصور، ۱۳۹۰)

مبانی نظری

علاوه بر طرح های جامع شهری، سایر مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری که هریک به فراخور نیاز برای حل مشکلات موجود در شهر تصویب شده اند، از سایر قوانین و ضوابط لازم الاجرا برای شهرداری هستند از جمله طرح های تفصیلی به عنوان سند اجرایی طرح جامع، یکی از مراجع اصلی مقررات و ضوابط شهرسازی هستند که هدایت توسعه شهر صورت می گیرد بنابراین مراجع مختلفی با تصویب بخشنامه ها و دستورالعمل ها و مصوبات در اداره شهر تأثیرگذار بوده و از این رو گاهی تداخلات، ابهامات و مشکلاتی در مدیریت شهری به وجود آورده اند. این قوانین نمی توانند جای خالی قانونی جامع در زمینه درآمدها و هزینه های شهرداری که رابطه معناداری میان وظایف محوله با منابع مالی مربوطه را برقرار سازد، پر نماید. (آیت الهی، ۱۳۹۰)

برای کسب منابع مالی و درآمدی، به یکسری قوانین استناد می شود. در خصوص احصا منابع مالی سابقا در بخش بررسی شیوه ها و منابع تأمین مالی به تفصیل به تشریح ابزارها، روشها و الگوهای تأمین مالی پرداخته شد و مشخص گردید در خصوص هر مورد چه رویه ای باید طی گردد و البته قوانین مربوطه منحصر به شهرداری ها نمی باشد و شهرداری نیز مانند سایر ارگان ها، سازمان ها و شرکت ها اقدام به بهره برداری از فضای موجود و در راستای تأمین مالی پروژه ها و زیرساخت های شهری نماید که شهرداری ها براساس مواد مختلفی از قوانین مربوطه، می توانند به کسب درآمد اقدام نمایند. در این خصوص به بند ۸ ماده ۵۶ قانون شهرداری اشاره کرد لذا برخی از این درآمد های ناپایدار در قبیل کد های درآمدی جدید شهرداری از قبیل افزایش نرخ های عوارض و ایجاد منابع مالی جدید از قبیل درآمد حاصل از عوارض مزاد تراکم، عوارض حذف پارکینگ و افزایش نرخ خدمات ایجاد شده حرکت نمودند که برخی از آنها دارای ایرادات حقوقی است ولیکن این منابع جدید به عنوان بخش اعظم اتکای شهرداری ها بوده است این در حالیست که در دهه ۷۰ بارشد نوسازی و ساخت و ساز مسکن در ایران درآمد های فراوانی به حساب شهرداری ها واریز شد و به عنوان یک فرآیند ناخواسته تلقی درآمدی و پایدار بودن این مقوله برای شهرداران آن زمان ایجاد گردید. قوانینی در زمینه تأمین هزینه های شهری وضع شده است اما درآمد حاصل، چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک های دولتی بسیار متکی بوده است (ذاکری و همکاران، ۱۳۹۱)

به صورت کلی رویکرد درآمد زایی در شهرداری های کشور یک رویکرد سنتی و به جای توجه به توانایی ها به نیازها اراده اش معطوف به برآوردن نیازهاست و از این رو کرترمن آن را رویکرد نیازمنا نام می نهد که در مقابل رویکرد جدید یعنی نیازهای جامعه محلی از دارایی مبنا قرار می گیرد. در رویکرد نیازمناکه متولی اصلی اش دولت است محل تفریق منابع موجود از منابع مورد نیاز به صورت دقیق تعیین می شوند. اتخاذ این رویکرد بر اساس سیاست استحقاق

است و باعث فرو رفتن ساکنان اجتماع محلی در چرخه وابستگی می‌شود ولیکن توسعه دارایی مبنا مبتنی بر قابلیت‌ها و توانمندی‌های ساکنان، انجمن‌ها و ... است (جاجرمی و نوایی، ۱۳۹۳: ۲۲۶).

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که حاصل استخراج منابع درآمدی شهرداری منبع درآمدی بوده که از طریق روش درآمد وصولی توسط شهرداری از مؤسسات؛ عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی؛ عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل؛ عوارض بر پروانه‌های کسب و فروش و خدماتی؛ وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات؛ سهمیه از عوارض وصولی متمرکز؛ درآمد ناشی از بهاء خدمات شهرداری؛ درآمد تأسیسات شهرداری؛ درآمد حاصل از وجوه شهرداری؛ درآمد حاصل از اموال شهرداری؛ کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی؛ اموال و دارائی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد؛ وام‌های دریافتی و فروش اموال شهرداری.

نتایج روش فازی نشان می‌دهد که منابع درآمدی عوارض گاز، تلفن، برق و آب بهای مشترکین؛ مالیات بر ارزش افزوده؛ عوارض بر تولید یا فروش محصولات تولیدی؛ سهم شهرداری از عوارض وصولی متمرکز؛ عوارض گذرنامه؛ عوارض جرائم رانندگی؛ عوارض ثبت نام آزمایش رانندگی؛ عوارض بر قراردادهای نسبت به منابع درآمدی دیگر پایدارتر هستند. همچنین منابع درآمدی مال الاجاره ساختمان‌ها و تأسیسات و حق الارض؛ درآمد حاصل از بازارهای روز و هفتگی؛ درآمد حاصل از آنتن‌ها و دکل‌ها؛ بهای خدمات و عوارض و درآمد حاصل از پارکینگ و پارکومتر به ترتیب کمترین میزان پایداری را در بین منابع

درآمدی پایدار دارا می‌باشند. همچنین درآمد وصولی توسط سایر مؤسسات، عوارض بر پروانه‌های کسب و فروش و خدماتی و عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل به ترتیب پایدارترین هستند. فروش اموال شهرداری، وام‌های دریافتی، کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی و اموال و دارائی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد به ترتیب جزو پایدارترین درآمدها محسوب می‌شوند.

از دیگر نتایج بدست آمده در مقاله حاضرین است که درآمد حاصل از عوارض گاز، تلفن، برق و آب بهای مشترکین؛ عوارض جرائم رانندگی؛ مالیات بر ارزش افزوده؛ عوارض گذرنامه؛ عوارض بر پروانه‌های کسب و پیشه و حق صدور پروانه؛ عوارض ثبت نام آزمایش رانندگی و عوارض بر قراردادهای نسبت به منابع درآمدی دیگر قابلیت اجرایی بیشتری دارند. همچنین منابع درآمدی جریمه کمیسیون ماده صد (تهاتر)؛ عوارض بر بالکن و پیش آمدگی؛ سایر درآمدها فروش اموال غیرمنقول (تهاتری قطار شهری)؛ فروش اموال غیرمنقول و جریمه معوقه کمیسیون ماده صد (نقدی و تهاتری) به ترتیب کمترین قابلیت اجرا را در بین منابع درآمدی دارا می‌باشند. همچنین در بین گروه‌های فرعی، درآمد وصولی توسط سایر مؤسسات؛ درآمد حاصل از وجوه شهرداری و عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل به ترتیب بیشترین قابلیت اجرا را دارند و فروش اموال شهرداری؛ وام‌های دریافتی و کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی به ترتیب قابلیت اجرای پایین‌تری را دارا هستند.

در همین مطالعه نتایج بیان شده نشان داد که عدم اعمال مدیریت واحد شهری؛ کارا نبودن تولید کالاها و خدمات؛ نبود قوانین مناسب برای وضع مالیات یا عوارض به اندازه‌ای که ارائه خدمات عمومی را در حداقل قابل قبول و مطلوب امکان پذیر سازد؛ ناتوانی سیستم اداری شهری در اخذ مالیات یا عوارض به گونه‌ای که بتوان منابع بیشتری را به ارائه

خدمات عمومی تخصیص داد؛ و نبود هماهنگی بین دستگاه های اجرایی با شهرداری از مهم ترین دلایل عدم به کارگیری برخی از درآمدهای پایدار در شهرداری است.

شهرداری ها برای انجام بهتر وظایف واگذار شده به آنها و همچنین ارائه خدمات بهتر به شهروندان با توجه به مطالبات روز افزون مردم و در نظر گرفتن این مورد که خدمات ارائه شده توسط شهرداری ها مستقیماً به مردم است و این امر حساسیت مردم را افزایش می دهد؛ نیازمند منابع درآمدی پایدارند. این منابع از دو بعد پایدار بودن و توجه به قانونی بودن حائز اهمیت فراوانند. بر همین اساس، این تحقیق بعد قانونی بودن و میزان اختیارات شهرداری ها و شوراها در وضع عوارض جدید محلی برای تامین منابع مالی را مورد مذاقه قرار داد. همانطوری که ذکر آن گذشت، با بررسی اسناد و مدارک مربوطه ملاحظه می شود که قوانین متعدد هر یک به نوبه خود تقریباً دست متولیان شهری را در وضع و اخذ عوارض مربوط به شهر باز گذاشته اند و شهرداریها نیز بخصوص شهرداریهای بزرگ از سال ۱۳۶۲ که موظف به تامین استقلال مالی شدند، بیشتر گرایش به فروش تراکم کرده اند که این موضوع با مبحث توسعه پایدار در تضاد است و همانطور که ذکر شد از لحاظ قانونی بودن نیز دچار مشکل است بنابراین برای جلوگیری از تضاد مباحث توسعه پایدار در جذب درآمد برای شهرداری ها اولاً: سهم شهرداری از عوارض وضع شده توسط دولت مرکزی باید افزایش یابد؛ ثانیاً: در خصوص فروش تراکم مازاد بر مصوبات توسط شهرداری ها در شهرهای بزرگ که به دلیل کمبود منابع مالی ایجاد شده، قوانین بازدارنده وضع شود؛ ثالثاً: همانطوری که در قوانین ذکر شده، به شهرداری ها در وضع عوارض مربوط به شهر اختیارات بیشتری تفویض شود که این به نوبه خود میتواند به عنوان یک عامل بازدارنده اما به گونه ای مثبت در زمینه فروش تراکم عمل نماید. این در حالی است که با ایجاد منابع درآمدی جدید برای شهرداری ها استقلال شهرداری حفظ می شود و بر طبق نظر هال و فایفر وابستگی شهرداری ها به بودجه ملی کاهش می یابد که آن نیز باعث بوجود آمدن دموکراسی پایدار و قدرتمند می شود. علاوه بر این با کاهش وابستگی مالی شهرداری به دولت مرکزی، موجبات دخالت دولت در امور شهرداری ها نیز از بین می رود.

بنابراین با مدنظر قرار دادن موارد فوق برای استقرار یک سیستم کارآمد شهرداری ها در حوزه خدماتی و استحفاظی شان در گستره سرزمینی لازم است نه تنها اختیارات قانونی شهرداری مورد احترام قرار گیرد بلکه با تفویض اختیار بیشتر به تنهاترین نهاد جامعه مدنی در کشورهای جهان سوم به معنای واقعی، از این طریق مشارکت شهروندان نیز جلب گردد.

پیشنهاد می شود که

۱- توسعه و گسترش نظام تاکسیرانی در سطح شهر که سبب ایجاد درآمدهایی چون عوارض پروانهی تاکسیرانی برای شهرداری و خدمات رسانی به شهروندان خواهد شد

۲- گسترش و توسعه فضاهای ورزشی و تفریحی باتوجه به فضاهای خالی موجود و بلااستفاده در شهر جهت بالا بردن سرانه شهری

۳- برنامه ریزی بلند مدت و میان مدت جهت توسعه شهر به موازات تقاضای مؤثر برای مسکن در شهر که عوارض پروانههای ساختمانی و عوارض نوسازی را برای شهرداری فراهم گردد.

۴- یکی از بزرگ‌ترین فاکتورهای درآمدی پایدار که در اکثر کشورهای اروپایی و تعدادی از کشورهای آسیایی برای شهرداری‌ها وجود دارد، اختصاص درصدی از مالیات اخذشده 45 تا 21 درصد همان شهر به شهرداری در حوزه خدماتی و استحفاظی آنها است که متأسفانه این موضوع در ایران چندان اجرا نمی‌شود. همان‌طور که نتایج پژوهش نشان می‌دهد این درآمد، یکی از پایدارترین درآمدهاست و قابلیت اجرا در شهرداری‌های ایران را دارد

۵- تشکیل بانک عامل شهرداری‌ها که می‌تواند به عنوان تضمین اخذ وام‌های داخلی و خارجی اقدام کرده و ضمن آنکه با جمع‌آوری وجه مردم و بازپرداخت سود، مردم را شریک توسعه و عمران شهرها نمایند.

منابع

- آیت‌اللهی، علیرضا، ۱۳۹۰، تأمین مالی شهرداری‌های فرانسه، چکیده‌ی همایش مالیه شهرداری‌ها، تهران: انتشارات شهرداری تهران
- جمشیدزاده، ابراهیم، ۱۳۸۹، بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور، فصلنامه پژوهشی شهرداری‌ها
- قادری، جعفر ۱۳۸۶، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳
- مهندسان مشاور هامونپاد ۱۳۸۸، شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- پورشهبابی، وحید، سارانی، سعید رضا، دهم‌دهزاده، شمسی ۱۳۹۴: بررسی منابع درآمدی شهرهای جدید، دانشگاه آزاد اسلامی
- سعیدی مهرآباد، محمد، منصوری منش، سید جعفر، ۱۳۹۱، ضرورتی به نام ایجاد درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها، معماری نیوز.
- منصور، ج ۱۳۹۰: مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، نشر دوران
- سلیمی فر مصطفی، منصوره خزاعی و محمد سلیمی فر، ۱۳۹۵ صکوک اجاره؛ ابزاری کارآمد جهت تأمین مالی پروژه‌های شهری، مدیریت شهری، شماره ویژه، ص ۱۱۶
- عابدین درکوش، سعید ۱۳۸۹، درآمدی به اقتصاد شهری. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- عابدین درکوش، سعید ۱۳۸۲، مدیریت مالی شهر. فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۵
- عزتی، مرتضی ۱۳۹۳، توسعه منابع درآمدی شهرداری‌ها و تأمین مالی پروژه‌های شهری تهران: انتشارات نور علم و پژوهش‌های ما.
- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید ۱۳۸۶، امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، تحلیل وظایف شهرداری‌ها در ایران، تهران: انتشارات سازمان
- منتظری، رسول و زهرا خدایی ۱۳۹۶ نقش منابع مالی پایدار در منابع درآمدی شهرداری‌ها، فصلنامه اقتصاد شهر ص ۳۹
- ولیعانی دهقانی، ماشاءاله و سید عباس طباطبایی ۱۳۹۵ بررسی عوامل مؤثر بر افزایش تمایل شهروندان به پرداخت عوارض شهرداری، فصلنامه اقتصاد شهر، ص ۴۹

- Abedin Derkush, S. (2002). City finance management. *International Journal of Urban and Rural Management*, 4(13), 12-18. (Persian)
- Abgoun, O. (2009). *Comparative study of financing methods and private participation (case study of different cities)*. Paper presented at the Third Municipal Finance Conference, Problems and Solutions, Tehran. (Persian)
- Akbari, N., & Moazen Jamshidi, H. (2013). *Value added tax for sustainable income for city governance (Isfahan metropolitan case study)*. Paper presented at the 5th Conference on Urban Planning and Management, Mashhad. (Persian)
- Akhundi, A. (2011). Local economy and urban management in the age of globalization. *The Monthly of the City Government*, 105, 33-38. (Persian)
- Basiri Parsa, N., & Akbari, N. (2011). *Comparison of existing and desirable situation of Hamedan municipality for efficiency using DEA method*. Paper presented at the Second Conference on Urban Planning and Management, Mashhad. (Persian)
- Nesari, R., Montazeri, R., & Hosseinzadeh, N. (2015). Sustainable financing strategies of Tehran municipality in the five-year plan, emphasizing issued resistive economy policies. *Journal of Urban Economics and Management*, 3(11), 99-116. (Persian)
- Sarkheili, E., & Rafiyan, M. (2009). *Pathology of revenues from construction violations in Tehran municipality*. Paper presented at the Third Conference of Municipal Finance, Problems and Solutions, Tehran. (Persian)